

Zeitschrift: Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1er septembre 1939 - 30 juin 1947)

Herausgeber: Comité international de la Croix-Rouge

Band: - (1939-1947)

Heft: 1: Activités de caractère général

Artikel: Principes d'action et fondements de l'oeuvre du CICR

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-399004>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

PREMIÈRE PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

I. Principes d'action et fondements de l'œuvre du CICR ¹

A. LES PRINCIPES D'ACTION

1. L'idée de la Croix-Rouge

Depuis le jour où, en 1863, un Comité de cinq citoyens genevois, inspiré par Henry Dunant et ayant à sa tête le général Dufour, a donné la première impulsion à l'œuvre universelle de la Croix-Rouge, fondée sur les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et sur la première Convention de Genève de 1864, la Croix-Rouge, en tant que mouvement humanitaire et social, a largement dépassé le cadre prévu par ses promoteurs.

Ce qui caractérise l'activité si diverse des organismes de la Croix-Rouge au service des nations et de l'humanité, ce qui la distingue essentiellement des autres œuvres philanthropiques de caractère analogue, c'est l'idée même de la Croix-Rouge. Pour bien en saisir tout le sens, il convient de se rappeler ce qu'était le but primitif des fondateurs de l'Œuvre et des auteurs de la Convention de Genève. C'est à leur attachement aux valeurs spirituelles que les institutions doivent de vivre, de subsister et d'entrer dans l'histoire, en dépit des transformations imposées par le temps et malgré leur volonté de s'adapter à des conditions nouvelles.

Dans son premier alinéa, l'article 6 de la Convention de Genève du 22 août 1864 exprime, avec la sobriété qui carac-

¹ Ce chapitre a été écrit, pour l'introduction au Rapport du CICR, par M. Max Huber, président du CICR pendant la seconde guerre mondiale et actuellement président d'honneur.

térise les conventions internationales, un principe d'une haute portée morale, appelé à connaître un immense essor. Cet alinéa déclare : « les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent ». Cela signifie qu'en pleine guerre, sur les champs de bataille, sur les lieux mêmes où les armées combattantes visent à une destruction réciproque, *le principe est posé de secourir les victimes de la guerre, qui ne peuvent se défendre.*

Non moins important que le principe du secours agissant est celui de l'impartialité absolue. Le secours est offert à tous, même à l'ennemi. Au-dessus des plus forts antagonismes, dont la forme la plus violente est la guerre entre Etats, demeure le *respect de la personne humaine*, de l'homme qui, désarmé, abandonne le combat.

Ce fut d'abord pour cette seule activité secourable que la Convention de Genève créa un mode de protection contre les actes de guerre et attribua l'emblème distinctif de la Croix-Rouge aux personnes et aux institutions se vouant à soigner les blessés et malades des armées.

2. Les tâches de la Croix-Rouge.

Depuis la fondation de la Croix-Rouge, les Sociétés nationales, comme le CICR, ont assumé des tâches importantes et nombreuses dépassant largement les limites initiales et les buts fixés à l'origine. Les Sociétés nationales durent le faire pour devenir des organisations vivantes et efficaces et pour rendre dans chaque pays les services que l'on attendait d'elles.

De même le CICR, depuis sa naissance, a vu sa mission prendre une grande ampleur tant en raison de l'essor pris par les Sociétés nationales, qu'en vertu surtout des nouvelles tâches, conformes à l'esprit de la Convention de Genève, dont il s'est chargé spontanément ou à la demande des Conférences internationales de la Croix-Rouge. La plupart de ces tâches avaient d'ailleurs été déjà pressenties par Henry Dunant, dont l'esprit novateur se préoccupait, par exemple, de l'aide aux prisonniers

de guerre et aux populations civiles, qu'elles fussent victimes de la guerre ou de calamités naturelles.

A la réserve prudente — condition essentielle des rapides succès initiaux — le CICR sut allier la hardiesse, tant pour établir de nouveaux principes de droit international que pour prendre les mesures d'ordre pratique qu'exigent les temps de guerre et de détresse.

A son origine, la Croix-Rouge se consacrait entièrement à l'œuvre secourable du temps de guerre et c'est à cet effet qu'une protection particulière lui fut conférée par le droit des gens. Aussi l'extension de ses activités en temps de guerre conserve-t-elle une importance particulière.

S'inspirant des dispositions des Conventions de Genève de 1864, 1906 et 1929, qui règlementent *l'aide à porter aux militaires blessés ou malades*, le CICR s'est bientôt préoccupé du sort des prisonniers de guerre. Au cours de la première guerre mondiale (1914-1918) et plus encore lors de la seconde (1939-1945), une des tâches principales des Sociétés nationales belligérantes fut de *faire parvenir des secours à leurs compatriotes prisonniers de guerre ou internés civils en pays ennemi*, à côté d'autres activités, notamment celle des infirmières, si étroitement liée à la fonction primordiale de la Croix-Rouge. Quant au CICR, il voua particulièrement sa sollicitude aux prisonniers de guerre et aux internés de tous les pays en guerre. En effet, la Convention de 1929, relative aux prisonniers de guerre, l'autorise à prendre toutes initiatives humanitaires dans ce domaine et notamment à organiser une Agence centrale de renseignements.

La première guerre mondiale déjà avait montré combien le droit international protège de façon insuffisante les *populations civiles*, victimes des hostilités ou de l'occupation ennemie. Abstraction faite des abus dont les Puissances occupantes ont pu se rendre coupables, les progrès de la technique guerrière et la mobilisation de toutes les forces économiques au service des belligérants, ont foncièrement aggravé, lors des récentes hostilités, le sort de la population civile, en l'exposant à autant de dangers que les armées combattantes elles-mêmes.

Aussi le CICR s'est-il efforcé, dès la première année de la

guerre mondiale, de mettre ces victimes éventuelles de la guerre au bénéfice de nouvelles garanties conventionnelles. Bien que ses efforts n'aient pas immédiatement abouti, en 1939, à un résultat positif, le CICR n'en a pas moins atteint, pendant le dernier conflit, deux objectifs importants. En premier lieu, ses incessantes démarches pour faire provisoirement entrer en vigueur le projet de Convention adopté par la Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1934, permirent au moins d'assurer aux civils internés un statut analogue à celui des prisonniers de guerre. D'autre part, la Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale, créée en 1941 sur l'initiative du CICR, conjointement avec la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, a pu enregistrer de très notables succès dans le domaine des secours matériels.

Etant donné le caractère total de la guerre moderne, on ne saurait en général obtenir l'agrément des belligérants à une œuvre de secours en faveur des populations civiles que si cette initiative profite uniquement aux personnes ou aux catégories dont la valeur comme « potentiel de guerre » est minime, voire nulle, c'est-à-dire les enfants, les mères, les vieillards et les malades. Si nous suivons le développement des activités secourables de la Croix-Rouge, et notamment celles du CICR, nous voyons qu'elles tendent avant tout à aider des *victimes de la guerre qui ne favorisent en rien la conduite des opérations militaires*, qu'il s'agisse de blessés ou de malades, de prisonniers de guerre ou d'autres personnes privées de liberté, d'enfants ou de vieillards, etc.

Dans son extension ultérieure, tout comme à ses origines, la Croix-Rouge est essentiellement demeurée, au sein de ses organisations nationales et internationales, une *œuvre de secours*, dans le sens le plus large du mot, et cela au premier chef lors d'une guerre. Cette remarque est surtout valable pour le CICR.

3. L'impartialité de la Croix-Rouge.

Les tâches des Sociétés nationales ont, avant tout, un caractère national, puisque chacune d'elles s'occupe en premier lieu de ses

compatriotes et que ses activités se déploient surtout sur son propre territoire ou, le cas échéant, dans les régions occupées par les armées de son pays. Selon le principe essentiel de la Convention de Genève, les Sociétés nationales doivent vouer les mêmes soins à l'ennemi blessé ou malade qu'aux membres de leur propre armée. C'est là le principe de *l'impartialité*, qui peut naturellement s'étendre, par analogie, à toute autre personne, étrangère ou ennemie, qui se trouve dans le champ d'action des Sociétés nationales, comme les prisonniers de guerre ou les internés civils. Mais l'effort des Croix-Rouges nationales s'exerce surtout, comme il est naturel, en faveur de leurs nationaux.

Pour le CICR, dont le devoir primordial est de servir en temps de guerre *d'intermédiaire neutre* entre les Puissances belligérantes, aux fins de *secourir les victimes de la guerre*, et qui n'a pas, comme toute Société nationale, de lourdes obligations envers son propre pays, l'impartialité est un principe absolument vital. Ce principe ne peut s'appliquer que s'il est fondé sur une stricte neutralité politique et sur une indépendance totale envers toutes les organisations nationales, supranationales, politiques, sociales ou confessionnelles. Il implique en même temps *la volonté de se mettre également au service de tous*.

Cette volonté de servir également *ne signifie pas nécessairement simultanéité et égalité des services rendus*. Le genre et l'importance des services dépendent des besoins des victimes de la guerre, dans un camp comme dans l'autre. Pendant les premières années de la récente guerre, l'œuvre accomplie en faveur des Alliés dépassa de beaucoup celle qui a été entreprise pour le compte des pays de l'Axe, du fait que ces derniers détenaient un nombre bien supérieur de prisonniers et qu'ils étaient seuls à occuper des territoires ennemis. Après la capitulation, en 1945, le CICR, à part son activité en faveur des « displaced persons » et des populations civiles de l'Europe centrale et orientale, s'est consacré presque exclusivement aux prisonniers des Puissances de l'Axe, notamment de l'Allemagne. Cette tâche devint particulièrement lourde en raison de la disparition des Puissances protectrices et de l'impossibilité pour l'Allemagne d'envoyer des colis de secours à ses ressortissants en captivité.

Aux yeux du CICR, une guerre constitue un tout indivisible, depuis l'instant où elle éclate jusqu'au moment où les tâches qui découlent des traités de paix ou de l'existence de victimes de la guerre demandant à être secourues dans la période d'après-guerre sont entièrement terminées.

Les services que rend le CICR sont, en principe, les mêmes pour tous. C'est ainsi que la première Convention de Genève consacrait déjà le même traitement pour tous les blessés et malades. La nature de ces services exclut l'idée de discrimination.

Ces services, pour une très grande part, peuvent aussi en fait s'étendre de façon égale aux ressortissants de tous les pays en cause. C'est le cas pour les visites des camps de prisonniers et la transmission des nouvelles. A cet égard, des différences ne peuvent provenir que des Etats eux-mêmes, de leurs organes militaires et administratifs ou de leur Société nationale de la Croix-Rouge, dans la mesure où les uns et les autres autorisent ou encouragent l'œuvre du CICR.

Le principe de l'égalité des services n'est cependant pas toujours applicable dans l'important domaine des secours matériels. *Du point de vue de la Croix-Rouge, l'idéal serait de répartir les secours en fonction uniquement des besoins et de leur urgence*, sans tenir aucun compte des parties en guerre, des groupements politiques, sociaux ou religieux. D'autre part, la discrimination opérée, par exemple, en faveur des malades, des enfants, des vieillards, etc., n'est nullement contraire au principe d'égalité car elle est fondée sur un élément purement humain, commun à toutes les catégories d'un peuple.

Pour couvrir les frais considérables qu'entraîne l'envoi de secours en vivres, vêtements et médicaments, aux prisonniers de guerre et aux populations civiles d'un pays déterminé, ou d'un pays occupé par l'ennemi, le CICR doit faire appel aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, aux institutions de bienfaisance et aux Gouvernements dont il devient ainsi le fiduciaire et l'agent de transmission. Dans ces cas l'emploi des dons doit être conforme à la *volonté des donateurs*, qui, eux-mêmes — citons les Sociétés nationales de la Croix-Rouge — reçoivent du public d'importantes sommes

pour des buts nettement précisés. Si le CICR n'avait accepté que des dons à distribuer à toutes les victimes de la guerre d'après le seul critère de leurs besoins, il aurait dû renoncer à la presque totalité de son œuvre de secours matériels en faveur des prisonniers de guerre, des internés civils et — par l'entremise de la Commission mixte — des populations civiles. Cependant, le CICR s'est efforcé d'obtenir le consentement des donateurs à une certaine répartition des secours entre prisonniers appartenant à différentes nationalités ou, tout au moins, à ceux qui relevaient du même groupe d'Etats. La Commission mixte reçut, il est vrai, dans la période d'après guerre, des fonds et des marchandises assez considérables dont elle put disposer selon ses propres propositions ; la valeur de ces contributions ne représente toutefois qu'une partie (environ 100 millions sur un total de 350 à 400 millions de francs suisses) des contributions que les donateurs affectèrent à certaines catégories de bénéficiaires nommément désignées.

L'obligation de se conformer aux vœux des donateurs a souvent entraîné de très notables *inégalités dans les secours* apportés aux victimes de la guerre, même au sein d'un seul groupe de belligérants. Dès que le CICR est, en fait, l'unique intermédiaire possible entre donateurs et bénéficiaires, la Croix-Rouge ne saurait refuser une offre de secours pour la seule raison qu'une telle aide, portée ailleurs, serait tout aussi utile, sinon plus utile encore. *L'essentiel est qu'une aide soit apportée à des victimes de la guerre.* L'impartialité de la Croix-Rouge demeure entière si son activité, pour autant qu'elle soit indispensable en droit ou en fait, est mise à disposition des donateurs et des bénéficiaires de toutes catégories. Dans ces conditions, la Croix-Rouge peut servir d'intermédiaire pour les dons destinés non seulement aux ressortissants de tel ou tel pays, mais aussi à d'autres catégories, déterminées notamment par des considérations d'ordre confessionnel ou racial. Citons ici, à titre d'exemple, le cas des communautés israélites en détresse dans quelques pays de l'Europe centrale, qui, pendant un certain temps, bénéficièrent de secours de ce genre.

Dans la mesure où les donateurs peuvent utiliser d'autres voies que la Croix-Rouge pour acheminer leurs secours vers

des bénéficiaires déterminés par d'autres raisons que le degré de leur détresse, la Croix-Rouge se limitera aux actions de secours strictement conformes à ses principes. Cependant, il incombe toujours aux organismes de la Croix-Rouge et en particulier au CICR de favoriser, en temps de guerre et d'après-guerre, toutes les actions de secours qui n'ont aucun caractère politique.

Dans toute son œuvre en faveur des victimes de la guerre, le CICR doit garder constamment en vue deux objectifs, à savoir : apporter le maximum d'aide et observer la plus stricte impartialité, et cela non seulement en témoignant, à l'égard de tous, d'une égale bonne volonté, mais encore en tenant compte, dans une même mesure, de besoins de même nature et d'égale urgence. Cependant, en face de situations concrètes, notamment en période de guerre, le CICR devra, dans une certaine mesure, accepter que ses principes subissent des tempéraments dictés par les moyens pratiques dont il peut disposer. Il devra se souvenir aussi que le caractère de « Croix-Rouge » d'une activité ne résulte pas d'emblée seulement du fait qu'elle est exercée par un organisme de Croix-Rouge, national ou international, donateur ou intermédiaire, mais de ce qu'elle procède d'un esprit de charité et de dévouement, qu'elle ne vise en rien d'autres buts secondaires, proches ou lointains et qu'elle est conduite par le seul désir de soulager la détresse humaine. Cette finalité permet en principe à la Croix-Rouge d'accepter toute collaboration ¹.

4. Le respect du droit et des principes de la Croix-Rouge.

Outre le rôle qu'il joue en qualité de promoteur d'actions humanitaires et d'intermédiaire neutre entre les belligérants, le CICR s'est assigné pour tâche de *maintenir les principes*

¹ Le principe d'impartialité avait été formulé en des termes légèrement différents lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Londres en 1938, selon une conception qui se rapportait surtout à son attitude pendant la guerre civile d'Espagne. Cette divergence s'explique par la situation particulière qui prévalait alors. Les parties

fondamentaux de la Croix-Rouge, de recevoir les plaintes relatives à la violation alléguée des Conventions humanitaires et de s'occuper des problèmes dont l'étude par un organe neutre semble nécessaire.

Pour sauvegarder les règles de droit protégeant les intérêts humanitaires et notamment les Conventions ayant trait à la Croix-Rouge, il est possible d'entreprendre des démarches de deux ordres :

des démarches faites *spontanément* par le CICR dans le cadre de son activité au sens de la Convention de Genève et des accords connexes et sur la base d'informations qui lui parviennent de ses délégués ou de sources officielles ;

des démarches provoquées par des *appels extérieurs*, émanant en particulier de personnes se déclarant victimes d'une violation du droit ou désireuses d'intervenir pour rétablir le droit et les principes d'humanité lésés.

Des démarches de la première catégorie furent faites par le CICR, au cours des six dernières années seulement, dans des centaines, voire des milliers de cas allant des simples entretiens entre délégués et commandants de camp jusqu'aux notes officielles adressées, dans les cas particulièrement graves, aux plus hautes Autorités gouvernementales. Quant aux interventions visant à défendre le droit violé ou menacé et à empêcher de nouveaux abus, le CICR agit parfois au reçu de plaintes de

au conflit civil ne confièrent pas au CICR de moyens matériels en vue de secourir les leurs aux mains de l'adversaire. Ces détenus furent en revanche assistés par des « sympathisants » qui avaient directement accès à la zone où ils se trouvaient. Le CICR, de son côté, s'efforça de distribuer les dons qui lui furent remis avec ou sans affectation particulière, en les répartissant de façon aussi égale que possible entre les deux parties au conflit, dont les forces armées avaient une importance analogue.

Lors de la guerre d'Ethiopie, le CICR offrit immédiatement aux deux parties belligérantes ses services qui ne furent cependant agréés que par l'Ethiopie. Bien qu'unilatérale, cette activité ne fut cependant jamais pour cela taxée de partialité.

De même, pendant la récente guerre, l'inégalité quantitative des secours transmis par le CICR, pendant de longues années, dans les deux camps belligérants ne suscita chez les intéressés aucun reproche de partialité. Un tel reproche eut été d'ailleurs insoutenable en droit international, car ni la IV^e Convention de La Haye, ni la Convention de Genève relative aux prisonniers de guerre ne comportent de restrictions dans le sens d'une équivalence des secours aux prisonniers.

particuliers, lorsque leurs informateurs paraissent dignes de foi. Lorsque l'abus persiste, il est porté à la connaissance de la partie adverse.

En présentant de telles réclamations, le CICR adopte la forme qui, par sa fermeté et sa modération, lui semble la plus propre à obtenir le résultat souhaité. Aussi ne leur donne-t-il de publicité qu'à titre exceptionnel. En règle générale, cette manière de faire s'est révélée utile. Là où le CICR se heurte à des résistances, une protestation publique non seulement manquerait son but, mais risquerait, selon toute probabilité, d'anéantir, dans le pays visé, les dernières chances de succès et, en fin de compte, d'aller à fins contraires.

Quant aux démarches de la seconde catégorie, celles-ci concernent soit des violations du droit, soit des protestations à transmettre. L'impartialité est, nous l'avons vu, un principe essentiel de la Croix-Rouge en ce sens que celle-ci sera prête à secourir dans une égale mesure les victimes de guerre des deux parties adverses ; or, le caractère apolitique de la Croix-Rouge lui commande de pratiquer aussi *l'impartialité dans le sens d'une justice véritable*.

Aussi, le CICR a-t-il, dès l'ouverture des hostilités, indiqué aux Gouvernements et au public les conditions dans lesquelles il pourrait, conformément aux dispositions de la Convention de Genève et aux principes de la Croix-Rouge, entreprendre des *enquêtes sur des violations alléguées* d'intérêts humanitaires protégés par le droit international, et y prendre part. La procédure contradictoire, permettant à toutes les parties en cause de faire valoir leur thèse, peut seule offrir quelque chance de faire la lumière ; c'est pourquoi le CICR n'agit en de tels cas qu'avec l'agrément de tous les intéressés.

Les *protestations*, qui émanent de Sociétés nationales ou, à titre exceptionnel, de Gouvernements, sont transmises à la Croix-Rouge ou au Gouvernement de l'Etat mis en cause. Dans ces cas, le CICR ne peut prendre position, mais se borne à demander que les services compétents examinent l'affaire et le mettent en mesure de répondre à la partie adverse. Cette procédure n'a que rarement abouti à des déclarations propres à satisfaire le protestataire ; elle n'a jamais amené un accord sur l'ouverture

d'une enquête bilatérale et impartiale, conformément à l'article 30 de la Convention de Genève. Remarquons également que certains Gouvernements sont d'avis que seule la Puissance protectrice est qualifiée pour transmettre des protestations à un Gouvernement ; celles que le CICR pourrait transmettre, soit directement, soit par la voie des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ne sauraient, à leur avis, être prises en considération.

Un très sérieux problème se pose pour le CICR : doit-il lui-même protester publiquement, au vu d'informations relativement sûres, quant à des violations graves du droit international et des principes de l'humanité ?

Le CICR y a renoncé, pour les trois raisons que voici :

- a) Toute protestation équivaut à un jugement. Nul ne saurait porter un jugement impartial s'il n'a pu se former une conviction en pleine connaissance de cause. Or, cela n'est que rarement possible, en temps de guerre, sans enquête impartiale.
- b) La partie mise en cause tiendra le public de son pays dans l'ignorance de la protestation ou la présentera de manière tendancieuse, tandis que la partie adverse sera libre de l'exploiter à des fins de propagande. La partie en cause ne manquera pas, à chaque protestation, de demander pourquoi des cas analogues, ou prétendus tels, qui se sont produits chez l'adversaire, n'ont donné lieu à aucune protestation. Si le CICR entre dans la voie des protestations publiques, il sera inévitablement et de plus en plus souvent contraint de prendre position à l'égard de toutes sortes d'actes de guerre, voire à l'égard de la politique elle-même.

Il doit mesurer les conséquences d'une telle attitude non seulement quant à sa position à l'égard des Gouvernements mais encore, et c'est là l'essentiel, quant à ses possibilités d'action secourable.

- c) Le CICR est convaincu que, pratiquement parlant, de telles protestations seront stériles. De plus, selon toute vraisemblance, elles rendront plus difficiles ses relations avec l'Etat visé ou conduiront même peut-être à leur rupture. L'œuvre pratique en faveur des victimes de la guerre risquerait alors

d'être sacrifiée pour une simple manifestation à propos d'un principe juridique, dont au surplus l'Etat accusé n'est peut-être pas le seul violateur.

Dans ces conditions, le CICR est placé devant le dilemme suivant : Est-il plus important de porter des jugements et de proclamer des principes ou bien d'apporter des secours et de mettre les principes en pratique ? Le CICR a dû donner la préférence à l'œuvre de secours. La Croix-Rouge est, par essence, une institution secourable et non pas un tribunal international. Elle doit prendre ses décisions en pleine conscience de sa responsabilité envers les hommes à qui elle peut apporter une aide qu'elle seule est peut-être à même de donner.

5. La Croix-Rouge devant la guerre et l'injustice.

La tâche humanitaire de la Croix-Rouge considérée en regard de la guerre et de l'injustice, prête souvent à des critiques et à des malentendus. Plutôt que de s'attacher à secourir les victimes de la guerre, dont elle ne peut atteindre qu'une fraction, pourquoi, entend-on dire, la Croix-Rouge ne se consacre-t-elle pas entièrement à empêcher la guerre¹ ? Poser une telle question, c'est méconnaître totalement la pensée de Dunant, dont toute son œuvre découle. Lutter contre la guerre est une chose ; secourir les victimes de la guerre, si elle survient quand même, en est un autre. Les hommes et les femmes de Croix-Rouge doivent certainement collaborer à l'œuvre suprême de la consolidation de la paix, mais ils doivent aussi se garder, même dans cette tâche primordiale, de tout ce qui pourrait compromettre l'action des organisations de la Croix-Rouge au cas où une guerre éclaterait malgré tout.

Tant que la guerre sera conduite selon les règles du droit des gens, tant qu'il y aura des blessés et des prisonniers, la Croix-

¹ Cette question avait été déjà posée en 1869. Cf. *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, n° 1, octobre 1869, p. 3.

Voir d'autre part, *Revue internationale*, avril 1940, p. 284. « La Croix-Rouge et la prévention de la guerre » par Max Huber, président du Comité international de la Croix-Rouge.

Rouge ne saurait avoir de scrupule à développer son œuvre secourable. Mais si des actes illicites sont commis, que les ressortissants d'un pays occupé sont pris comme otages, déportés ou privés de liberté sans procédure judiciaire, on peut se demander alors s'il n'y aurait pas lieu, avant tout, d'élever des protestations contre ces infractions et tenter de les faire supprimer. Et pourtant ces infractions au droit de la guerre — comme la guerre elle-même — doivent être regardés par la Croix-Rouge comme de simples *faits*, de même qu'un médecin, au chevet d'un être souffrant, se préoccupera avant tout de sa blessure ou de sa maladie et non pas de la faute des hommes qui peut en être la cause. Or, la Croix-Rouge étant au premier chef une œuvre de secours, elle doit tout d'abord s'efforcer de *secourir* aussi ces victimes-là de la guerre et de l'arbitraire. Nous renvoyons d'ailleurs à ce qui vient d'être dit à propos des protestations.

6. Humanité et droit.

Le travail de la Croix-Rouge et du CICR en particulier, est fondé sur le principe du respect de la personne humaine, qui est, par essence, indépendant de toute norme de droit positif.

Toutefois, *le rapport entre l'humanité et le droit* est d'une haute signification pour l'activité du CICR. Que l'idée de la Croix-Rouge ait trouvé dès l'origine son expression dans une convention internationale en est un élément caractéristique. Depuis lors, la Convention de Genève a été élargie et perfectionnée ; elle a servi de point de départ à un vaste développement du droit international visant à la protection des intérêts humanitaires en temps de guerre, qui a notamment trouvé son expression dans les Conventions de La Haye.

L'existence d'une telle réglementation juridique facilite grandement l'œuvre de la Croix-Rouge et de ses organes nationaux et internationaux, bien que ceux-ci ne soient que dans une faible mesure mentionnés explicitement dans les Conventions. Il n'en est pas moins précieux pour le CICR que la Convention de Genève de 1929, relative aux prisonniers de guerre,

reconnaisse expressément son droit de prendre des initiatives humanitaires.

Si, comme dans la Convention citée, la matière se trouve réglée de façon détaillée et satisfaisante, le CICR pourra en général se contenter d'une application précise et favorable de la Convention par les Etats signataires. Mais à la différence des Puissances protectrices, le CICR ne représente pas les intérêts d'un Etat et de ses ressortissants auprès d'un autre Etat belligérant ; il est l'avocat de toutes les victimes de la guerre en tant que personnes humaines. Aussi peut-il proposer aux Gouvernements d'améliorer les Conventions, quand il le jugera utile, de mettre en vigueur des accords non ratifiés par eux ou de simples projets, enfin de créer un droit nouveau sans formalisme par voie de concessions réciproques. Prendre des *initiatives pour créer un droit international nouveau*, adapté aux nécessités du moment, est l'une des missions importantes du CICR. Lors de la récente guerre, il a obtenu dans ce domaine des résultats positifs, notamment en ce qui concerne les internés civils, la transmission de nouvelles familiales et de colis de secours aux prisonniers de guerre, les transports maritimes de la Croix-Rouge, le ravitaillement des populations de territoires occupés, etc.

L'œuvre du CICR étant en tout premier lieu fondée non pas sur le droit des Etats, national ou international, mais sur le droit naturel de la personne humaine, il cherche à étendre son activité en faveur des victimes de la guerre ou de circonstances analogues, même lorsque les *normes de droit international font défaut* (comme dans les guerres civiles), ou qu'elles sont mises en doute parce que les parties en lutte ne se reconnaissent pas mutuellement la qualité d'Etats, ou que l'une d'elles a perdu, par suite d'une capitulation, toute faculté d'agir.

7. L'universalité de la Croix-Rouge.

Du principe de l'impartialité découle l'universalité de l'œuvre du CICR. L'universalité signifie que le CICR offre ses services de façon absolument égale à tous les belligérants et qu'en cas de refus il saisit chaque occasion de réitérer son offre. L'universalité du CICR n'est nullement compromise par le fait qu'une des

parties a décliné ses services. L'œuvre de la Croix-Rouge est fondée sur la liberté réciproque et non sur la contrainte. Le travail pratique du CICR peut être compromis, mais non sa volonté d'aider universellement.

Le CICR doit chercher à posséder des moyens d'action universels, ce qui profitera dans la plupart des cas aux deux parties, alors que chaque lacune dans cette universalité pourra avoir indirectement de fâcheuses répercussions sur d'autres Etats.

L'universalité ne consiste pas seulement dans la totalité des Etats, mais aussi dans la volonté d'offrir à tous les pays et à tous les partis, dans un conflit présentant les caractères d'une guerre, des services d'intermédiaire neutre pour l'accomplissement de tâches humanitaires.

L'universalité est enfin l'expression du fait que l'œuvre de la Croix-Rouge a pour fin la personne humaine, envisagée comme une partie composante de l'humanité mais revêtant une valeur absolue.

8. Le caractère apolitique de la Croix-Rouge.

L'impartialité, essence même de la tâche du CICR, ainsi que le caractère secourable de son œuvre, exigent que son *activité demeure à l'abri de toute considération d'ordre politique*, qu'il s'agisse de la politique des Etats, de la politique de classe, de parti, de race, de confession ou d'idéologie. De même, son activité n'implique aucun jugement d'ordre moral à l'égard de ceux qu'il s'agit de secourir ou avec qui il faut entrer en contact. Les relations confiantes que le CICR s'efforce d'entretenir avec les Gouvernements et les Sociétés de la Croix-Rouge et qui sont indispensables à son activité, ne doivent être mises à contribution que pour son œuvre humanitaire uniquement.

Il est permis de penser qu'une action entreprise à des fins strictement humanitaires puisse, aux yeux d'un belligérant, avoir des effets accessoires d'ordre militaire, politique ou moral. Le cas peut se présenter notamment lorsqu'une action de secours doit profiter à un pays occupé, ce qui aboutit régulièrement à pratiquer une brèche dans le blocus décrété par l'un des belli-

gérants. Le risque de conflit entre intérêts humanitaires et intérêts politiques, économiques ou militaires ne doit pas empêcher le CICR de s'efforcer de mener à chef toute entreprise qui lui paraît nécessaire et pour laquelle on lui a fourni les moyens matériels. Comme une action de ce genre implique le *consentement de tous les Etats belligérants* maîtres des territoires sur lesquels ou au travers desquels elle doit s'effectuer, leurs intérêts ne sauraient être lésés. L'action ne peut avoir lieu dans la clandestinité mais elle est légitimée par l'accord ou du moins la tolérance de la Puissance intéressée.

9. Le devoir d'agir ouvertement et en toute loyauté.

L'absence chez le CICR de toute visée politique est en liaison étroite avec son principe *d'agir ouvertement et en toute loyauté à l'égard de tous les belligérants*.

Agir ouvertement signifie que toute l'activité du CICR est connue ou admise par les Etats intéressés et que ses délégués ou autres mandataires n'accomplissent que des tâches autorisées ou tolérées.

La loyauté exclut tout recours à des moyens incorrects, clandestins ou détournés, fût-ce même pour servir les intérêts humanitaires les plus élevés. La loyauté est de rigueur même envers les personnes et les institutions qui, de leur côté, ne s'y conformeraient pas entièrement.

10. Le financement de l'œuvre du CICR.

Le financement de l'œuvre du CICR soulève certaines questions de principe.

S'il paraît possible et pour le moins souhaitable de donner en temps normal une base stable à l'activité du CICR, sans devoir faire appel à des contributions annuelles volontaires, il est impossible en revanche d'assurer d'avance ses tâches pour une guerre importante. Nul ne saurait, en effet, prévoir la nature des besoins ni leur ordre de grandeur en pareil cas.

De 1939 à 1946, comme lors de la première guerre mondiale, les dépenses occasionnées par l'œuvre du CICR furent couvertes seulement à l'aide de contributions extraordinaires du peuple suisse, de la Confédération helvétique, des Gouvernements et des Sociétés de la Croix-Rouge appartenant surtout aux pays belligérants. On ne trouve en effet dans les Conventions internationales aucun plan ni même aucune indication quant à la répartition de ces dépenses.

Le CICR doit à cet égard avoir à l'esprit deux préoccupations :

a) Chercher des fonds aussi importants que possible lui permettant d'accomplir pendant toute la durée de la guerre et de l'après-guerre ses tâches traditionnelles ou fondées sur les Conventions internationales, auxquelles s'ajoutent les initiatives qu'il croit devoir prendre, soit spontanément, soit à la demande d'autrui. Il s'agit là de fonds destinés à couvrir les frais de l'ensemble de son œuvre et non de dons pouvant lui être confiés pour secourir des tiers.

b) Conserver, envers les donateurs qui couvrent ses propres frais, sa pleine indépendance, afin de pouvoir accomplir son œuvre sous sa seule responsabilité et selon les principes de la Croix-Rouge. Ce résultat a pu être atteint du fait que plus de la moitié des dons ont été fournis par la Suisse, le solde provenant surtout des pays en guerre, sans que des prestations exceptionnellement élevées ne viennent rompre l'équilibre en faveur d'un Etat ou d'un groupe de belligérants. En outre, ces mêmes donateurs ne se sont en aucune façon ingérés dans l'administration du Comité et ils n'ont demandé d'autre justification financière que les relevés de comptes que le CICR porte régulièrement à la connaissance du public.

Le CICR n'a pas accepté de donateurs éventuels qu'ils paient les frais occasionnés par des actions particulières, ni d'en rendre compte. Un tel mode de financement n'aurait pu se justifier, du fait que presque toutes les activités du CICR dans les différents pays sont étroitement liées entre elles. Il n'y a cependant pas

eu là d'objection à accepter que des Gouvernements ou Sociétés nationales de la Croix-Rouge augmentent leurs contributions globales afin que le CICR soit en mesure de poursuivre certaines tâches. Le CICR couvre les frais de ses actions au moyen de ses fonds généraux et en principe gratuitement, c'est-à-dire sans demander aux intéressés des contributions proportionnées à l'importance du travail accompli ou même une contribution quelconque. La réglementation des devises en temps de guerre a empêché des millions de familles qui faisaient appel aux services du CICR de lui faire parvenir des dons individuels, comme cela s'est pratiqué sur une grande échelle lors de la première guerre mondiale.

Le principe de la gratuité n'a été abandonné que pour le remboursement par l'expéditeur (Gouvernement ou particulier) des frais de télégrammes, ainsi que pour la transmission des colis de secours. Sur ces envois, le CICR prélevait une taxe correspondant au poids et aux frais effectifs, taxe si modeste qu'elle excluait la constitution d'une réserve quelconque.

De la sorte, le CICR se trouve à la fin de la guerre aussi pauvre qu'il l'était à ses débuts.

Le CICR a maintenu rigoureusement le principe du désintéressement financier, même au détriment des intérêts futurs de l'Institution. Aussi, pour éviter l'interruption prématurée de son activité en faveur des victimes de la guerre et en particulier des prisonniers de guerre, le CICR dut-il avoir recours, en 1945 et en 1946, à l'aide de la Confédération suisse et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Ses expériences et la comparaison avec d'autres institutions ayant travaillé parallèlement avec lui ont convaincu le CICR que dans l'intérêt de l'œuvre et de ceux qui y collaborent la création de réserves suffisantes paraît s'imposer. De telles réserves permettraient dans des circonstances non prévues et financièrement défavorables, d'assurer la continuité et le développement de son œuvre. Le solde de ces réserves, non utilisé à cet effet, serait attribué par le CICR, conformément aux principes de la Croix-Rouge, à une activité du même domaine, pour autant bien entendu qu'un accord intervenu avec les donateurs n'en aurait pas disposé autrement.

II. Le temps de paix.

Les principes exposés ci-dessus ont déterminé le travail du CICR lors de la dernière guerre et ils conserveront à l'avenir leur valeur dans des circonstances analogues.

Le CICR considère comme un devoir essentiel de maintenir également ces principes dans son activité du temps de paix.

Cela implique en premier lieu *l'étude des fondements spirituels du travail de Croix-Rouge*, de la vitalité de l'idée de la Croix-Rouge devant des problèmes nouveaux et de ses relations avec d'autres courants d'idées. Cet examen devra s'effectuer en consultation étroite et constante avec les Sociétés nationales.

De même, il a été constamment du devoir du CICR de *collaborer avec les Gouvernements et les Sociétés nationales en vue de développer le droit international pour la sauvegarde des intérêts humanitaires, en temps de guerre surtout.*

La sauvegarde des principes de l'humanité en temps de guerre dépend en grande partie de ce qu'ils prennent racine, dès le temps de paix, dans la conscience des hommes. Aussi les organisations de la Croix-Rouge doivent-elles, en temps de paix, ne jamais se lasser de proclamer l'idéal qui constitue la base même de leur œuvre ; elles doivent également initier la jeunesse par tous les moyens appropriés — en particulier avec le concours des associations internationales qui se consacrent à l'éducation des jeunes — à cette haute conception qui veut que l'homme soit le serviteur de l'humanité et de la personne humaine.

B. LES FONDEMENTS DE L'ŒUVRE.

1. Le droit d'initiative.

Les Conventions internationales ne reconnaissent expressément que dans une faible mesure l'activité du CICR en temps de guerre. Seule la Convention de Genève de 1929, relative au traitement des prisonniers de guerre, mentionne, à l'article 79,

le droit du CICR de proposer la création, en pays neutre, d'une Agence centrale de renseignements sur les prisonniers de guerre, en précisant que cette disposition ne doit pas être interprétée comme restreignant l'activité humanitaire du CICR dans d'autres domaines. L'article 88 reprend la même idée à propos de l'organisation du contrôle. Ce *droit d'initiative* pour des fins humanitaires est la consécration d'une *tradition*, soit d'une activité que le CICR a déployée dès ses débuts en 1864, notamment en vertu de la Convention de Genève révisée de 1906, de la IV^e Convention de La Haye de 1907 et aussi, au delà des textes conventionnels, durant la première guerre mondiale de 1914 à 1918. C'est sur cette base, qui comporte des règles nouvelles de droit international issues de la pratique et largement confirmées par la Convention de Genève de 1929, que le CICR a pu fonder les activités qu'il a accomplies de 1939 à 1946.

La reconnaissance du droit d'initiative se distingue de sa mise en œuvre. Celle-ci est subordonnée, dans chaque cas particulier, à *l'assentiment des Etats intéressés*, à savoir, en première ligne, de l'Etat sur le territoire duquel s'exercera l'activité du CICR mais aussi, dans la règle, de l'Etat dont les ressortissants bénéficieront de cette activité. L'obtention de cet assentiment présupposera, dans la plupart des cas, la réciprocité, car l'activité du CICR profite, en général, à des personnes se trouvant sous la domination de l'ennemi.

C'est ainsi que, dès l'ouverture des hostilités en 1939, le CICR offrit ses services à tous les Etats belligérants et, par la suite, à chacun des Etats nouvellement impliqués dans le conflit.

Dans presque tous les cas, les Etats auxquels il s'était adressé lui répondirent favorablement. En fait, un tel assentiment n'est accordé que si et aussi longtemps que les Etats jugent l'œuvre du CICR *utile* et qu'ils ont *confiance* dans son action exclusivement humanitaire. Les conditions essentielles d'un intérêt réciproque viennent-elles à manquer qu'il n'est alors guère possible d'obtenir l'assentiment indispensable des deux parties. L'accord donné a pu cependant être maintenu même après la capitulation des Puissances de l'Axe, alors que l'une des parties seulement détenait encore des prisonniers de guerre.

L'obtention d'un assentiment général n'est qu'un premier pas, quoique fort important. Une grande partie de l'œuvre demande pour son exécution l'envoi de délégués dans les pays belligérants ou à travers ces pays ; cet envoi n'est possible que si les délégués ou autres représentants du CICR reçoivent l'agrément de tous les Gouvernements entrant en ligne de compte ainsi que les visas nécessaires. Le CICR doit, comme on le voit, faire constamment appel à la bonne volonté des Puissances belligérantes, comme aussi à celle des Puissances neutres.

Remarquons enfin que toutes ces concessions ne sont que facultatives et accordées à bien plaisir. Par la nature même des choses, le droit ne fournit ici aucune base pour des revendications impératives. Mais il s'agit cependant toujours de mettre en œuvre, sur le plan humanitaire, une authentique idée juridique. Toute l'activité du CICR se trouve ainsi reposer sur l'équilibre des intérêts réciproques des belligérants, sur leur accord librement consenti et sur la capacité du CICR d'exécuter les tâches entreprises et de conserver la confiance des Etats intéressés.

Il est vraiment extraordinaire qu'une œuvre aussi vaste ait pu se poursuivre pendant tant d'années sur une base aussi fragile et dans une atmosphère aussi tendue que celle d'une guerre et surtout de la seconde guerre mondiale. On le comprendra en songeant au concours actif d'innombrables hommes et femmes de bonne volonté dans tous les pays, au sein des Sociétés de la Croix-Rouge, des Gouvernements, des armées et des peuples, qui, bien que dans une mesure différente, ont tous, par leur travail et leur dévouement, affirmé l'idéal de la Croix-Rouge. Cela montre au CICR combien est nécessaire et moralement justifiée l'existence en temps de guerre d'un intermédiaire neutre, indépendant à l'égard de tous et se consacrant aux actions humanitaires.

Ces considérations sur les fondements de son œuvre font voir les grandes responsabilités assumées par le CICR. Lors de chacune de ses démarches, il doit veiller, en tout premier lieu, à ce que le concours actif des intéressés lui demeure acquis. Or, ce concours est purement facultatif et n'est souvent consenti qu'en vertu de la réciprocité accordée par les Puissances adverses.

Ce caractère conditionnel, cet enchaînement réciproque des actions sont souvent complexes et demandent que l'on use de réflexion et de prudence. Si le CICR, en tenant compte de ces facteurs, décide d'entreprendre ou de ne pas entreprendre une démarche, il n'est en cela guidé que par le souci d'aider le plus possible les malheureux.

Que celui qui adresse des demandes au CICR se souvienne toujours que le Comité ne peut lui-même que demander et jamais exiger. Il ne peut que s'efforcer et s'efforcer toujours d'obtenir les assentiments indispensables à ses initiatives.

2. La neutralité perpétuelle de la Suisse.

Le second élément qui conditionne l'action du CICR est la neutralité perpétuelle de la Suisse, pays où se trouve son siège et où se recrutent ses membres.

Sans doute, l'impartialité de la Croix-Rouge peut et doit aussi se manifester dans les pays belligérants, et même dans la zone des opérations militaires : c'est là, en effet, la raison d'être de la Convention de Genève. Mais, pour des raisons psychologiques, politiques et pratiques, un lien entre les belligérants en vue d'une action humanitaire ne peut être créé qu'en partant d'un territoire neutre et seulement par des personnes qui n'appartiennent pas à un pays en guerre ou à un pays occupé.

Nul ne saurait prévoir quel serait, en cas de guerre, le sort militaire et politique de la Suisse. Mais il est une certitude, fondée sur une longue tradition : c'est que la Suisse — nous entendons par là le peuple suisse dans son immense majorité — est pour autant que cela dépend d'elle attachée à la neutralité comme à un principe intangible de sa politique nationale et ne sacrifiera jamais cette neutralité pour des raisons passagères d'opportunisme politique. Il y a dans le fait que le CICR a été fondé en Suisse en 1863, qu'il y a conservé son siège depuis lors et que ses membres ne se recrutent que parmi les citoyens suisses, un élément qui domine celui que constitue la genèse de la Croix-Rouge.

Fort de cette tradition et de l'appui de tout un peuple, le CICR a pu, lors de la première guerre mondiale et plus encore lors de la seconde, constituer un important état-major d'assistants qualifiés et expérimentés et trouver les collaborateurs nombreux et dévoués dont il avait besoin pour accomplir ses tâches étendues et multiples. Sa complète indépendance politique et administrative à l'égard de la Confédération suisse a essentiellement permis au CICR de prendre toujours ses décisions de façon absolument conforme à l'esprit de la Croix-Rouge, comme avec la rapidité et la souplesse qu'exigeaient des circonstances constamment changeantes. Relevons cependant que le Gouvernement suisse a grandement soutenu le CICR, non seulement dans le domaine financier mais aussi par l'octroi de passeports diplomatiques pour ses missions et d'autres facilités du même genre. La composition particulière du CICR lui-même, dont les membres, citoyens d'un seul petit pays neutre, se recrutent par cooptation et sont totalement exempts de toute influence de pouvoirs étrangers, a largement contribué à la conduite rapide et indépendante des affaires.

Le CICR n'a jamais méconnu qu'une activité semblable à la sienne puisse être déployée par d'autres pays neutres et il s'en est toujours réjoui lorsque ce fut le cas. Lors de la vaste œuvre de secours à la Grèce, entreprise en premier lieu sur l'initiative du *Croissant-Rouge turc*, la collaboration avec les *Sociétés de la Croix-Rouge d'autres pays neutres*, et plus particulièrement avec le *Gouvernement suédois* et les *Croix-Rouges suisse et suédoise*, a revêtu une haute signification. De même, sans l'hospitalité offerte aux bateaux de la Croix-Rouge dans les *ports neutres du Portugal et de la Suède*, l'œuvre de secours aux prisonniers de guerre et aux populations civiles des régions occupées n'aurait pas été possible.

Contrairement à ce qui s'était produit lors de la guerre de 1914-1918, la Suisse s'est trouvée, lors du récent conflit, fort longtemps entourée de territoires se trouvant sous la domination militaire d'Etats appartenant à l'un des deux camps belligérants. Il en résulta que les relations étaient plus difficiles avec les Etats alliés qu'avec les Puissances de l'Axe. C'est ainsi que l'obtention de visas pour les délégués du CICR qui devaient

quitter la Suisse était subordonnée à l'une seulement des deux parties belligérantes ; il en était de même pour la censure des envois partant de Genève ou y arrivant. Reconnaissons toutefois que cette situation, bien qu'ayant ralenti l'activité du CICR, ne l'a jamais paralysée. Le secret du courrier n'a pas pour le CICR d'importance essentielle, puisque, par principe, sa correspondance vise des buts purement humanitaires. L'encerclement de la Suisse a eu aussi pour conséquence fâcheuse de rendre fort difficiles, mais non impossibles, des entretiens simultanés à Genève avec les représentants des deux groupes belligérants, comme il y en avait eu, avec beaucoup de fruit, lors de la première guerre mondiale.

La télégraphie sans fil a, grâce à l'aide des services suisses intéressés, grandement contribué à faire sortir la Suisse et le CICR de leur isolement. L'insuccès de certaines initiatives dans la zone du Pacifique fut plus la conséquence de l'attitude négative du Japon que de la grandeur des distances. Dans ces régions, des points d'appui neutres, agréés par les parties, auraient pu rendre de précieux services. Les efforts du CICR dans ce sens sont restés toutefois sans effet.

3. Les différentes situations prévalant entre belligérants.

La situation la plus favorable pour l'action du CICR prévaut lorsque *les rapports de droit international entre tous les belligérants sont normaux*, c'est-à-dire lorsque les deux parties se reconnaissent mutuellement la qualité de belligérants et surtout lorsque *les mêmes conventions relatives au droit de la guerre* sont applicables de part et d'autre. La situation juridique est alors claire et uniforme.

Quand d'autres Puissances qui n'étaient pas parties aux mêmes conventions furent impliquées dans le conflit, le CICR s'efforça d'obtenir que ces accords (il s'agissait surtout de la Convention relative aux prisonniers de guerre) fussent mis en vigueur sous condition de réciprocité. Cette proposition fut acceptée par le Japon, mais sa réalisation ne fut pas satisfaisante.

Les règles du droit international ne sont en général appliquées que sur la base de la réciprocité. Cependant, pour obtenir un résultat pratique, la réciprocité seule ne suffit pas ; il faut encore qu'il y ait une certaine équivalence dans les intérêts en jeu. Il se peut que la réciprocité repose sur des intérêts différents mais simultanés. Ainsi, dans les premières années de la guerre, l'intérêt des Alliés se portait surtout sur les prisonniers de guerre et celui de l'Axe sur les internés civils. Du fait que, jusqu'en 1944, les Puissances de l'Axe étaient seules à occuper des territoires ennemis ou neutres à l'origine, il résulta dans la situation des deux parties un tel déséquilibre que le CICR ne put apporter aux populations de ces territoires qu'une aide relativement faible, qui cependant put augmenter peu à peu. Les efforts du CICR en vue d'obtenir la mise en vigueur provisoire de son projet de Convention, approuvé par la Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Tokio en 1934, se heurtèrent à la résistance de presque tous les belligérants, sauf en ce qui concerne les internés civils proprement dits.

Un autre obstacle aux initiatives du CICR se présente lorsque *les parties en lutte ne se reconnaissent pas mutuellement la qualité d'Etat*, soit que l'un des belligérants occupe un Etat tout entier et le considère alors comme inexistant, soit qu'un Gouvernement étranger se réfugie dans un pays allié, soit enfin qu'une nouvelle organisation militaire ou politique se constitue dans une région occupée ou dans un pays qui a capitulé. Face à ces situations anormales très diverses, que les belligérants considèrent plus sous l'angle politique que du point de vue, généralement contesté, du droit, le CICR ne peut que les envisager comme des états de fait et s'efforcer de faire prévaloir, même dans des circonstances aussi paradoxales, les intérêts humanitaires, sans vouloir examiner le degré de légitimité des parties en cause. Une telle situation présente quelque analogie avec la guerre civile. L'obtention de résultats positifs dépendra de l'intérêt pratique que les deux parties porteront à l'activité du CICR. Encore faut-il beaucoup de prudence de la part de celui qui veut agir comme intermédiaire entre deux parties dont l'une au moins conteste la légitimité de l'autre.

4. Relations internationales et rapports intérieurs.

L'œuvre de la Croix-Rouge, telle que ses fondateurs l'avaient prévue et qui avait déjà trouvé dans la première Convention de Genève sa confirmation et ses garanties, se fonde sur des *relations internationales*. Il en est de même pour l'activité en faveur des prisonniers de guerre et des civils qui se trouvent au pouvoir de l'ennemi. Ce qui, du point de vue des Etats, représente un règlement mutuel d'intérêts nationaux en vue de la protection de leurs ressortissants, constitue pour la Croix-Rouge, en tant qu'institution, un règlement pour la sauvegarde de la personne humaine, de son existence et sa dignité. Sous l'angle humanitaire, il n'y a pas de différence fondamentale entre les *relations internationales* et les *rapports intérieurs ou nationaux*. La grande œuvre de bienfaisance assumée par les Sociétés nationales en temps de paix et qui est exempte de considérations politiques, sociales ou religieuses, vise uniquement la personne humaine. Le problème de l'impartialité à l'égard d'amis ou d'ennemis ne se pose même pas.

En temps de paix aussi, le CICR se voit souvent sollicité d'intervenir, pour des motifs humanitaires, en faveur de personnes opprimées. S'il s'agit d'étrangers, seule leur Puissance d'origine sera capable de les aider et sera légitimée de le faire, contrairement à ce qui se produit en temps de guerre. Le problème se présente tout autrement s'il s'agit de personnes traitées de façon inhumaine dans leur propre pays, ou d'apatrides dépourvus d'une protection suffisante. Certes, les exigences de l'humanité ne doivent pas capituler devant le principe de la souveraineté de l'Etat, qui prétend régler seul toutes les questions d'ordre intérieur, à l'abri de toute immixtion étrangère. Il est bien certain cependant qu'une intervention non seulement trouverait dans ce principe de la souveraineté un obstacle presque insurmontable mais qu'elle n'aurait pas l'appui d'intérêts réciproques, comme c'est le cas dans les relations internationales.

En période de guerre, le CICR dont, en sa qualité d'intermédiaire neutre entre les parties belligérantes, l'action dépend entièrement de l'assentiment des Etats intéressés, ne pourra guère intervenir

dans les affaires d'ordre purement national sans mettre en péril l'œuvre qu'il est en mesure d'accomplir.

Un problème fondamental qui se pose à ceux qui représentent l'idée de la Croix-Rouge est de rechercher comment ils pourront contribuer à réaliser les exigences de l'humanité comme telles au moyen de règles de droit liant les Etats.

5. La coopération.

Le CICR, en tant qu'institution qui, en 1863, donna l'impulsion initiale à l'œuvre universelle de la Croix-Rouge, fondée sur des Comités centraux qui devaient se constituer dans les différents pays, s'efforce naturellement de demeurer en contact étroit, en temps de guerre comme en temps de paix, avec les *Sociétés nationales de la Croix-Rouge* et notamment de servir de lien entre elles et des Sociétés avec lesquelles les communications directes sont interrompues par la guerre. Les relations du CICR avec les Sociétés nationales, en particulier avec celles des pays belligérants, ont pris une extension parfois très considérable durant la dernière guerre, lorsque ces Sociétés s'occupaient de tâches qui rentraient également dans le champ d'action du CICR.

Les relations avec les Sociétés s'établissaient non seulement à l'aide de missions spéciales, mais aussi, pour une grande part, grâce à l'intermédiaire des délégations du CICR, là où elles existaient, et des délégués que les Sociétés elles-mêmes maintenaient auprès du CICR. Cependant, même quand il existe des représentations de part et d'autre, il demeure en tout cas indispensable de maintenir des rapports étroits entre la direction des Sociétés nationales et celle du CICR, pour toutes questions d'intérêt général ou d'une importance particulière.

Le CICR n'aurait pas été en mesure d'accomplir sa tâche humanitaire d'initiateur et d'intermédiaire neutre, fût-ce seulement dans le cadre de la Convention de Genève, s'il n'avait pas été également en relation directe avec les *Gouvernements*. L'application des Conventions dépend avant tout de ces derniers, ainsi que des Autorités militaires et civiles chargées par ces Gouver-

nements des prisonniers et du Service de santé. L'avis des Gouvernements est, avant tout, prépondérant lorsqu'il s'agit d'établir de nouvelles règles internationales.

Pour autant que les rapports avec les plus hautes Autorités gouvernementales n'avaient pas lieu par correspondance ou au moyen de missions spéciales, ils étaient assurés par les délégations du CICR accréditées auprès des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Inversément, les Gouvernements se servaient, pour leurs relations avec la direction du CICR, de leurs représentants diplomatiques ou consulaires à Berne ou à Genève.

Cependant, le CICR ne saurait borner ses relations à celles qu'il entretient avec les Sociétés nationales et les Gouvernements. Il doit rechercher tous les contacts et tous les appuis pouvant être utiles aux tâches qu'il entreprend sur sa propre initiative ou sur mandat. Ainsi, les populations civiles n'ont pu être secourues, dans une certaine mesure, que grâce aux organisations de caractère semi-officiel ou privé qui lui fournissaient les moyens matériels indispensables ou dont le concours était nécessaire dans les pays de destination. Le cercle des relations du CICR, en dehors de celles qu'il entretient avec les Sociétés nationales et les Gouvernements, est délimité par les possibilités qu'elles offrent d'apporter le maximum d'assistance aux victimes de la guerre et par l'observation des principes d'impartialité inséparables de toute activité de Croix-Rouge.

6. Les actions parallèles.

L'action du CICR se déroule parallèlement à des actions des Gouvernements, des Sociétés de la Croix-Rouge et d'autres associations philanthropiques.

En ce qui concerne la Convention relative aux prisonniers de guerre, c'est en vertu de dispositions spécifiques de celle-ci que les *Puissances protectrices* sont chargées d'en contrôler l'application. Toutefois, la possibilité pour le CICR d'exercer dans ce domaine une action correspondante lui est formellement reconnue.

En fait, le CICR a été presque partout à même d'exercer son activité en faveur des victimes de la guerre aux côtés des Puis-

sances protectrices et cela en faveur non seulement des prisonniers de guerre, mais aussi d'autres catégories de personnes. Parfois, les belligérants ont cherché à exclure ou à réduire l'activité des délégations du CICR sous prétexte que les représentants des Puissances protectrices se chargeaient déjà d'une tâche analogue. Le CICR a pu cependant faire admettre le bien-fondé de son activité. L'action parallèle d'une Puissance protectrice et du CICR s'est pourtant révélée efficace, vu l'ampleur de la mission à accomplir. L'envoi simultané des listes de prisonniers aux Puissances protectrices et à l'Agence centrale à Genève s'est également montrée utile. Par la suite, la transmission des noms par télégramme, devenue indispensable, a été assumée par le CICR seul.

Bien que les tâches de la Puissance protectrice et du CICR soient partiellement les mêmes, elles diffèrent sensiblement par leur nature et leur étendue. La Puissance protectrice, mandataire de l'un ou des deux belligérants, est chargée de défendre tous les droits et intérêts des Etats qui lui en ont confié le soin. Le CICR, lui, ne s'occupe que des questions humanitaires ; de ce fait, il n'est pas limité à ce qui est juridiquement assuré, mais peut prendre, dans un intérêt humain, les initiatives qui s'offrent à lui ou qui sont demandées par une des parties et lui semblent fondées.

En l'absence de toute Puissance protectrice, ce qui fut le cas dès la capitulation des Etats de l'Axe, le CICR s'est substitué à elle pour combler cette lacune. Son activité demeure alors, bien entendu, strictement apolitique, mais il intervient parfois dans des questions qui sont, normalement, du seul ressort de la Puissance protectrice, telles que des affaires d'ordre pénal et civil intéressant les prisonniers de guerre.

Une autre activité, qui peut être parallèle à celle du Comité, est celle des *Sociétés nationales de la Croix-Rouge des pays neutres*, dont il a déjà été question. C'est dans cette catégorie que rentre l'activité de la *Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale*. Conformément à l'article IX des statuts de la Croix-Rouge internationale, le Comité a invité la *Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge* à s'associer à son œuvre de secours en faveur des populations civiles ; il a constitué à cet effet un organe technique, capable d'agir de façon indépendante et jouissant d'une

personnalité civile distincte. Cette activité conjointe a rendu de très grands services ; de l'avis du CICR elle aurait dû se poursuivre pendant l'après-guerre aussi longtemps que le volume des secours reçus montrait l'utilité de la Commission et en assurait du même coup les bases financières. Ajoutons que la coopération active du CICR, organe strictement neutre, s'est révélée nécessaire pour mener les négociations avec les belligérants et pour assurer le contrôle des distributions.

En 1941, le CICR a créé une « *Fondation pour les transports de Croix-Rouge* », dont il a nommé le Conseil directeur. Cet organe a rendu au CICR et à la Commission mixte les plus grands services, en assurant le transport, sur terre et sur mer, des marchandises destinées aux prisonniers, aux internés et aux populations civiles.

Une autre entreprise, en partie parallèle à celle que menait le CICR, fut celle que mirent sur pied de nombreuses institutions à *caractère international, en particulier dans le domaine des secours intellectuels, moraux et spirituels*. Dans ce dernier domaine, le CICR s'est borné à seconder les organisations intéressées, en facilitant l'introduction de leurs délégués auprès des belligérants et le transport de leurs envois aux prisonniers. En outre, le CICR s'est efforcé de favoriser l'action des associations d'aide intellectuelle et morale et de conjuguer rationnellement leurs efforts en créant un Comité de coordination, dont il assumait la présidence. Le CICR lui-même s'est chargé de distribuer des livres aux prisonniers et aux internés lorsqu'il était seul à avoir accès à un pays ou que les donateurs sollicitaient son intermédiaire. D'autre part, le CICR a abandonné aux dites associations certaines tâches qui faisaient partie de ses attributions, comme, par exemple, la transmission de colis de secours, chaque fois qu'elles avaient elles-mêmes un moyen de les acheminer et qui, en l'occurrence, lui faisait défaut. Ce fut le cas par exemple pour l'Alliance universelle des Unions chrétiennes de jeunes gens.

7. Le personnel du CICR.

Une des conditions fort importantes pour le travail du CICR est le *recrutement et la composition de son personnel*. Les difficultés auxquelles le CICR se heurte dans ce domaine proviennent de ce

que, en temps de guerre, et surtout en cas de guerre généralisée, ses tâches augmentent, bien plus encore que pour les Sociétés nationales, dans des proportions gigantesques, par rapport à son activité du temps de paix. De 1939 à 1945 le volume de ses dépenses se multipliait par cent et celui de son courrier quotidien par mille.

Pour faire face aux besoins rapidement grandissants, dès l'été 1940, le CICR a dû faire largement appel à des *collaborateurs bénévoles*. A Genève, tout d'abord, puis dans diverses villes et localités suisses, où se créèrent trente-trois sections auxiliaires de l'Agence centrale des prisonniers de guerre, le peuple suisse a fourni les preuves d'un beau dévouement à servir. La première année, les trois quarts du personnel étaient des volontaires et vers la fin de la guerre environ la moitié.

Tel qu'il fut créé par Dunant, le mouvement de la Croix-Rouge est essentiellement un mouvement de *volontaires*, tant sur les champs de bataille qu'au sein des Comités centraux des différents pays. Aussi le CICR a-t-il, dès son origine jusqu'à nos jours, maintenu pour ses membres le principe de la collaboration purement honorifique et gratuite.

L'application de ce principe rencontre néanmoins de sérieuses difficultés, dès que la durée du travail se prolonge ou que ce travail exige des connaissances techniques particulières. Vu la hausse des prix et les conditions de vie toujours plus difficiles, le service de la Croix-Rouge a imposé à bien des collaborateurs bénévoles des sacrifices toujours grandissants. L'octroi de modestes indemnités n'a pu suffire à la longue, car elles revêtaient l'aspect de rémunérations à peine justifiables du point de vue social. Aussi, le CICR fut-il peu à peu obligé d'augmenter le nombre de ses collaborateurs rétribués et dut suivre, dans une certaine mesure et selon ses possibilités, la courbe ascendante du renchérissement et des prestations sociales que pratiquent les autres employeurs. Vu l'insuffisance des moyens à sa disposition, cette politique des salaires a eu pour conséquence de diminuer constamment l'écart entre les salaires inférieurs et ceux des fonctionnaires supérieurs.

L'activité du CICR doit être non seulement dirigée d'un pays neutre, mais encore exercée par des *ressortissants d'un Etat neutre*.

En règle générale, le CICR n'a guère employé que des citoyens *suisse*s, tout d'abord parce qu'ils étaient presque seuls disponibles dans le pays même et aussi parce qu'ils étaient les seuls que, grâce à ses relations, le CICR pouvait recruter à l'étranger. Le CICR était cependant prêt à engager des ressortissants d'autres pays neutres, au cas où leur agrément par un pays belligérant eût semblé plus probable. Quant aux ressortissants des pays belligérants, ils ne furent employés à Genève que dans la mesure où leurs compétences se révélaient indispensables, par exemple, lorsqu'ils parlaient des langues peu connues en Suisse, ou parce que, grâce à leur origine suisse ou à des liens anciens avec ce pays, on pouvait être assurés qu'ils collaboreraient dans l'esprit de la neutralité suisse. Ces quelques collaborateurs étrangers ont rempli leur tâche avec une pleine conscience de leur responsabilité particulière envers le CICR.

Les délégués du CICR à l'étranger méritent une mention spéciale. Ils se trouvent en face de tâches particulièrement difficiles et lourdes de responsabilités car ils doivent travailler éloignés de la direction du CICR. La vie dans les pays en guerre comporte maints inconvénients, implique maints sacrifices. Beaucoup de délégués sont restés à leur poste pendant des mois, certains même pendant des années, sous des bombardements incessants. De même, les séjours prolongés dans des pays tropicaux, les nombreux voyages accomplis pour visiter les camps de prisonniers, ont mis leur santé à rude épreuve. Etre délégué du CICR exige un dévouement inlassable à l'idée de la Croix-Rouge, de la fermeté, du courage avec en même temps beaucoup de tact. Plusieurs délégués sont tombés, victimes de leur devoir, au champ d'honneur de la Croix-Rouge.

8. La durée de l'activité de guerre du CICR.

Une question importante pour le CICR est celle de la *limitation dans le temps* de ses œuvres de guerre.

Lorsqu'une déclaration de guerre intervient ou que d'importantes opérations militaires se produisent, d'emblée, le CICR offre ses services. En revanche, dans des situations peu claires

telles que des guerres de partisans ou des guerres civiles, il conviendra d'attendre jusqu'à ce qu'un état de guerre effectif soit incontestable ou que l'intervention du CICR soit sollicitée par l'une des parties au conflit.

Afin d'être en mesure d'offrir promptement ses services et de déployer son activité, le CICR doit suivre les événements politiques et préparer ses travaux. Cette préparation ne consiste pas seulement à tenter d'obtenir la conclusion de conventions assurant la sauvegarde des intérêts humanitaires, mais aussi à s'assurer une organisation matérielle adéquate et le concours du personnel nécessaire. Ainsi, dès l'été 1938 déjà, le CICR s'est préoccupé du recrutement de collaborateurs et délégués éventuels ; il a entamé des tractations avec les autorités pour s'assurer les locaux convenables et les crédits permettant de couvrir les premières dépenses ; il a fait l'acquisition d'appareils de photocopie, etc. Les lettres de notification destinées à être adressées, en cas de guerre, aux Gouvernements et aux Sociétés nationales, avaient été préparées jusque dans leurs détails, chaque fois que c'était possible, plus d'un an avant la date de leur expédition effective.

Plus difficile est de déterminer la fin de l'activité de guerre du CICR, car elle ne cessera pas à la suite d'un armistice ou d'un traité de paix, ni avec la disparition d'une Puissance belligérante. Au contraire, elle se poursuivra plus ou moins longtemps dans la période dite d'après-guerre. Tant qu'il y a des prisonniers de guerre, le CICR juge de son devoir de leur vouer sa sollicitude jusqu'à leur rapatriement. En outre, l'intervention du CICR demeure nécessaire dans les territoires occupés, même après la cessation des hostilités, malgré la disparition du front, et cela non pas du fait de la situation militaire mais pour des raisons d'ordre psychologique. Celles-ci justifient l'existence d'un intermédiaire neutre entre la Puissance occupante et la population.

Selon les statuts de la Croix-Rouge internationale, le CICR est compétent, en temps de paix également, donc particulièrement dans la période dite d'après-guerre, pour porter assistance à ceux qui souffrent de maux considérés comme des conséquences de la guerre. Comme il l'avait fait après le premier conflit mondial, le CICR, en suite de la capitulation des Puissances de l'Axe, s'est occupé non seulement de certaines catégories de civils, mais

aussi des populations en détresse, dans les pays occupés comme dans d'autres pays.

Ce qui concerne la délimitation des activités d'après-guerre est traité dans le chapitre suivant.

9. Les limites.

Avant de conclure, il convient encore d'évoquer les limites de l'action du CICR. Ces limites, on l'a vu, résultent de l'idée même de la Croix-Rouge, de son principe d'impartialité et de son caractère apolitique. Néanmoins, même dans ce cadre, lors d'une guerre qui embrasse presque le monde entier, ses tâches sont extrêmement grandes, si grandes même que le CICR doit toujours demeurer conscient du caractère limité de ses moyens matériels et des concours personnels dont il peut disposer.

Quant aux *moyens matériels*, ce sont, en premier lieu, les fonds indispensables pour maintenir son activité, tant à son siège même que dans ses délégations à l'étranger. Il doit pouvoir en disposer au moment voulu et dans la monnaie lui permettant de faire face à ses engagements tels que : salaires, traitements, loyers, frais de transport, etc. L'incertitude qui a régné quant à la rentrée des paiements, les difficultés de transferts, les avances importantes que le CICR a dû consentir aux organisations avec lesquelles il collaborait, lui ont causé de très graves soucis financiers. De ce fait, il a dû s'imposer la plus grande prudence, notamment dans l'après-guerre, tandis que d'importantes recettes, jusqu'alors régulières, diminuaient ou cessaient entièrement. Certaines tâches, en particulier la transmission des colis de secours, réclament non seulement l'existence de fonds disponibles pour défrayer les services responsables, mais encore que les donateurs fournissent des marchandises et de l'argent comptant à un rythme soutenu afin d'assurer, dans le cadre des besoins financiers généraux du Comité, une activité justifiant le maintien des dits services.

Tout aussi important est le problème du *personnel à disposition*, abstraction faite de l'obligation de le rétribuer convenablement. En principe, le personnel du CICR ne se recrute qu'en Suisse, comme il vient d'être dit ; c'est en Suisse et parmi les Suisses de l'étranger qu'il doit, dans la règle, chercher ses colla-

borateurs tant bénévoles que rétribués. La Suisse est, certes, un petit pays, mais, grâce à ses différentes langues et à ses nombreuses relations avec l'étranger, elle peut fournir un nombre relativement important de collaborateurs qualifiés pour une œuvre comme celle du CICR. A toute époque, mais plus encore vers la fin de la guerre, le CICR a rencontré des difficultés particulièrement grandes pour recruter et pour conserver des collaborateurs spécialisés, car il fallait prévoir la diminution rapide et massive du travail ; c'est là un inconvénient auquel se heurte n'importe quelle institution qui doit, à un moment donné, mettre fin à son activité ou la réduire fortement.

Pendant la guerre déjà, cette situation a mis le CICR dans l'obligation de se demander, avant d'entreprendre quelque nouvelle forme d'activité, s'il aurait pour cela les moyens matériels et les concours en personnel nécessaires. Après la fin des hostilités, le problème se posa avec une acuité particulière. En effet, un certain nombre d'Etats n'avaient plus un intérêt direct à l'activité du CICR, alors que ceux qui y demeuraient intéressés n'étaient plus en mesure de la soutenir matériellement. C'est alors que s'imposa au CICR l'impérieux devoir de s'adapter aux circonstances nouvelles et d'examiner d'après quels principes il devrait envisager une réduction d'activité et la justifier.

A cet égard, il a déterminé son œuvre d'après-guerre selon les principes suivants :

Son premier devoir est de mener à chef, dans la mesure du possible, la tâche qui, durant la guerre, fut la plus importante de toutes : l'aide aux prisonniers de guerre. Ce devoir s'impose d'autant plus que ces captifs n'ont plus de Puissance protectrice à laquelle ils pouvaient avoir recours, que le public s'intéresse moins aux prisonniers qu'à d'autres catégories de victimes de la guerre et que leurs différents pays d'origine ne disposent plus d'aucun moyen pour les secourir.

D'autre part, le CICR a le devoir de poursuivre et, le cas échéant, d'entreprendre, en faveur de toutes les victimes de la guerre, les tâches humanitaires pour lesquelles son intervention en tant qu'institution neutre est utile et, notamment, chaque fois que cette intervention est seule à rendre possible une action de secours.

L'activité traditionnelle du CICR en liaison avec le développement du droit international pour la revision des Conventions et la préparation de nouveaux accords, doit se poursuivre dans l'intérêt même de la Croix-Rouge et afin d'assurer la continuité de l'activité du Comité.

Le CICR abandonne, en revanche, les tâches qui peuvent être assumées de façon satisfaisante par d'autres organisations. Toutefois, l'abandon partiel ou total de certaines tâches que le CICR avait entreprises ne signifie jamais qu'il renonce en principe à ce travail. Il se réserve en tout temps le droit de les reprendre, de sa propre initiative.

La réduction par le CICR de son activité peut découler non seulement du manque de fonds ou de personnel, mais aussi d'un principe fondamental : cette activité ne s'exerce que si aucune autre organisation ne peut l'assumer, soit en raison de sa qualité belligérante, soit qu'elle ne veuille ou ne puisse venir en aide à des victimes de la guerre. Le CICR doit, en tout temps, envisager l'abandon d'une activité où son intervention n'est plus indispensable ou particulièrement utile, afin de s'attacher à des tâches nouvelles qui réclament son concours.

Les sages limites que les auteurs de la Convention s'étaient imposées, leur volonté de se cantonner dans le domaine des réalités, doivent également servir de règle au CICR dans la situation particulière où il se trouve. Cependant, il lui faut plus encore adopter une attitude de perpétuelle vigilance à l'égard des possibilités qui peuvent s'offrir de secourir les victimes de la guerre et d'événements analogues ou de calamités d'autre nature, comme à l'égard des initiatives à prendre, dans le cadre de ses moyens, partout où son intervention est de nature à atteindre quelque résultat heureux.